

# 太陽光発電設備をめぐる申請手続と地方自治体の 意思決定

東海大学准教授

内藤 悟



## I はじめに

再エネ特措法（平成23年法律108号）による固定価格買取制度（FIT）に基づく再エネ発電設備、特に大規模太陽光発電設備の設置をめぐることは、事業計画地の一部で、近時、計画撤退等の報道<sup>1</sup>もなされているが、依然として発電事業者と周辺住民との紛争が確認される<sup>2</sup>。これらの事業計画地の関係自治体においては、既存の法制度の枠組み及び太陽光発電設備等に特化した独自条例制定により、抑制的な対応が継続されてきた<sup>3</sup>。さらに、事業計画地域における環境問題の三面関係<sup>4</sup>において、行政と発電事業者、発電事業者と住民、行政と住民の間で提起された訴訟が確認される。これらの中では、再エネ特措法とともに太陽光発電設備の設置に係る法的しくみを構成する関係法令・条例について、地方自治体の長による法執行の在り方が問われている。本稿では、太陽光発電設備に係る近時の行政実務及び訴訟の実例に加えて、問題点が共通する関係法・条例の紛争事例も参照し、太陽光発電設備の設置に係る処分の申請手続において行政手続法・行政手続条例では明確ではないが、主に自治体行政実務で確認される行政の意思決定に係る法的しくみの現状を整理し、その課題を検討する。

## II 条例に基づく長の「同意」処分と行政指導の区分

太陽光発電設備に対する地方自治体の規制で、条例に基づく長の行為形式として「同意」の法的性質が問題となる例がある。

### 1. 山梨県富士河口湖町事件<sup>5</sup> 太陽光発電設備をめぐる町長の「同意」

本件は、再エネ特措法制定前から開発行為を規制する町の独自条例において、太陽光発電設備の設置が、条例の規定する開発行為として規制対象となり、発電事業者に対する町長の「不同意」の取消が争われた事例である。

#### (1) 事実の概要

太陽光発電設備の設置に係る発電事業者Xが、山梨県富士河口湖町内の土地で太陽光発電設備を設置して、これを第三者に売却する事業計画を立て、この事業に係る開発行為について、富士河口湖町土地開発行為等の適正化に関する条例（平成15年条例130号、以下、「本件条例」）の規定に従い、富士河口湖町長（以下、「Y」）に協議を申し入れ同意を得ようとした。これに対してYは、事業計画地の行政区であるZ区会の同意がないことを理由として、上記

---

<sup>1</sup> 長野県佐久穂町（信濃毎日新聞2020年9月1日）、長野県諏訪市（信濃毎日新聞2020年6月19日）、兵庫県姫路市（神戸新聞2020年5月27日）等。環境影響評価法（平成9年法律81号）の対象（第1種40MW、第2種30MW以上40MW未満）となったこと（「環境影響評価法施行令の一部を改正する政令」令和元年7月2日閣議決定。令和2年4月1日施行）に伴う事業者の負担増も指摘される。

<sup>2</sup> 2017年時点の紛争状況について、山下英俊他「地域における再生可能エネルギー利用の実態と課題：第2回全国市区町村アンケートおよび都道府県アンケートの結果から」一橋経済学11巻2号参照。

<sup>3</sup> 条例制定例につき、拙稿「地方自治研究室 太陽光発電設備に係る自治体の行政対応について」自治実務セミナー 683号56頁参照。

<sup>4</sup> 阿部泰隆『行政法解釈学I』（有斐閣、2008年）32頁以下参照。

<sup>5</sup> 第1審甲府地判平29・12・12判例自治451号64頁、控訴審東京高判平30・10・3判例自治451号56頁。控訴審評釈として神山智美「判例解説 不同意処分取消請求控訴事件：山梨県富士河口湖町 [東京高裁平30・10・3判決]」判例自治456号84頁以下参照。最決平31・2・28（LEX/DB25563035）で、Xの上告棄却、上告申立て不受理。

事業について不同意（以下、「本件不同意」としたため、Xが本件不同意の取消しを求めた。第1審ではXの主張が認容されたが、控訴審は町の主張を認め、原判決を取消した。

## (2) 本件条例の規定

本件条例は、開発行為（宅地造成等による土地の区画形質の変更及び土地の区画変更を伴わない建築物の建築又は工作物の建設若しくは設置）をしようとする者は、いずれかの要件（開発区域面積1000㎡以上ほか（4条1項1号ないし4号））に該当する開発行為の計画について、あらかじめ町長に協議し、その同意を得なければならない（3条1項、4条1項柱書）。同意に係る審査の基準（条文の見出しは「審査基準」<sup>6</sup>）として、開発区域内、開発区域周辺地域における公共施設について生活環境の確保の支障のないような構造、規模等での配置等、排水施設の配置、開発者の資力等（6条1項、2項）が規定され、その技術的細目が条例施行規則<sup>7</sup>で規定され（規則5条、別表）、町長が町民の適正な生活環境の確保のため特に必要と認める基準を満たすものとされる（6条1項5号）。さらに、開発者は、「開発行為の計画について、開発区域周辺の住民等の意見を十分尊重し、説明等を行ったうえで、地域及び開発区域周辺の住民等の同意を得なければならず」（7条1項）、「開発区域周辺に影響を及ぼすおそれのある開発行為の計画について、利害関係者の同意を得なければならない」（7条2項）。町長の同意を得ず、同意の内容・付した条件に適合しない工事の施行には、町長は、同意の撤回、原状回復その他の措置を命令ができる（13条1項）。

なお、富士河口湖町行政手続条例（平成15年条例12号）では、行政手続法に準じて、審査基準（5条）、行政指導の一般原則（30条2項）、申請に関連する行政指導（31条1項）等については規定されている。

## (3) Yによる同意（不同意）の処分性

第1審は、「処分」につき、「行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為をいい（行訴法3条2項）、公権力の主体たる国又は公共団体が行う行為のうち、その行為によって国民の権利義務を形成し又はその範囲を確定することが法律上認められているもの」<sup>8</sup>であることを確認した上で、本件不同意により必要な措置等のYの命令の対象となり、「原状回復命令については行政代執行法に基づく代執行を可能とするものといえるから、開発者の行為を制限し、直接国民の権利義務を形成する」として本件不同意の処分性を認めた。控訴審も「町長…の同意…は、…開発者の申請に対する応答として、当該同意に係る開発者が当該計画又は当該同意について付された条件に適合する工事を施行する限りにおいては町長による監督処分の対象とすることはないという法的な地位を確定」し、「行政事件訴訟法3条2項の『処分』に該当」するとした上で、「不同意…は、開発者の申請に対する応答として、申請により求められた上記の処分を拒否するもので…『処分』に該当」するとして処分性を認めた。

<sup>6</sup> 本件条例では、6条「審査基準」として条例条文上の町長の「同意」の基準が示されるが、これは町行政手続条例5条が規定する行政庁が定めるべき「審査基準」とは異なる。

<sup>7</sup> 富士河口湖町土地開発行為等の適正化に関する条例施行規則（平成15年規則28号）。

<sup>8</sup> 最判昭39・10・29民集18巻8号1809頁（東京都ごみ焼却場事件）。

## 2. 条例に基づく長の「同意」 これまでの例

規制対象となる特定の行為について「協議」等の手続、その応答として地方自治体の長の「同意」を規定する条例は、本件条例や近時の太陽光発電設備を対象とする条例（後述）以前にも、一定の開発行為、モーテル・ラブホテル・旅館業等、パチンコ店等、特定の業種の店舗等の建設に関するもの、水道水源保護を目的とする特定の行為を対象とするものの例があるが、これらの条例に基づく「同意」の法的性質は一義的に明らかではない。取消訴訟等においては処分性の判断が分かれている<sup>9</sup>。

### (1) 山梨県ゴルフ場等造成事業の適正化に関する条例

山梨県ゴルフ場等造成事業の適正化に関する条例（昭和48年条例40号）は、列島改造期のゴルフ場の建設ラッシュを背景に制定された都道府県条例としてほぼ唯一で「事業主は、造成事業を行なおうとするときは、当該造成事業の計画についてあらかじめ知事に協議し、その同意を得なければならない」（4条）とするが<sup>10</sup>、この法的性質については裁判所の判断が分かれた経緯がある。

東京高判平成13年9月12日<sup>11</sup>では、「造成事業についての事前協議手続及び同意は造成事業を規制する森林法その他の関連法令上の規制手続に先行するものであり（6条1項4号）、違反行為については刑事罰が科される（26条ないし29条）のであるから、ゴルフ場造成事業について同意をしない旨の通知は行政処分に当たる」とし、違反行為に対する行政刑罰による担保が、処分性を認める理由とする<sup>12</sup>。これに対して、甲府地判昭和51年3月29日<sup>13</sup>では、「事業主は、本件条例第9条第1項に基づく設計確認を受けることによつてはじめて適法に工事に着手しうることになるのであつて、第4条第1項に基づく同意を得ただけでは適法に工事に着手しうることにならない。…事業主としては、右の同意が得られたとしても設計確認を得るための途が開かれるだけであつて設計確認を得られるとは限らない。それ故、同意の段階ではいまだ何人に対しても法的不利益を及ぼすものではない」として処分性が否定された。

---

<sup>9</sup> 条例の違法性の論点から言及される諸事件においては、各条例に基づく長の「（不）同意」の性質につき裁判所は判断を示していない（飯盛町旅館建築規制事件（長崎地判昭55・9・19判時978号24頁，福岡高判昭58・3・7判時1083号58頁。現諫早市。2005年合併時に旧飯盛町を除く旧諫早市ほか4市町が制定していた旅館業・モーテル等の規制条例を継続して、諫早市モーテル類似旅館の建築の規制に関する条例（平成17年諫早市条例204号）となり市長の同意は残る。）、伊丹市教育環境保全条例事件（神戸地判平5・1・25判例自治112号59頁）、宝塚市パチンコ店等建築規則条例事件（神戸地判平9・4・28，大阪高判平10・6・2，最判平14・7・9民集56巻6号1172頁，1193頁）。また、宗像市環境保全条例事件（福岡地判平6・3・18判タ843号120頁）でも、条例に基づく市長の「廃止勧告」の処分性は論点となっていない。

<sup>10</sup> 条例の解説として『ジュリ増刊 新判例集覧』（1993年）34頁。

<sup>11</sup> 判例自治240号44頁。評釈につき、金子正史『地方自治判例百選（第3版）』64頁，佐伯彰洋＝黒坂則子・判例自治248号47頁。また、山梨県における条例制定経過につき、椎名慎太郎「千代田湖ゴルフ場事件の総合的考察」山梨学院ロー・ジャーナル4号1頁以下参照。

<sup>12</sup> 原判決である甲府地判平9・3・25判例自治240号49頁，別の事件である甲府地判平9・9・30（LEX/DB28033042）も処分性につき同旨。

<sup>13</sup> LEX/DB27603554。

## (2) ラブホテル等の規制条例

前橋地判平成2年9月27日<sup>14</sup>は、(群馬県)旧赤堀町モーテル類似旅館規制条例に基づく町長の同意しない旨の決定につき、「本件条例は、町長は、同意しない旨の決定を通知したにもかかわらず新築等を行おうとする建築主に対して、改善又は中止を勧告する」にすぎず、「町長の同意しない旨の決定によって、建築主において建築確認の申請ができなくなるとか、モーテル類似旅館の新築等ができなくなる旨の規制をしていない」として処分性を否定した。また、浦和地判昭和63年12月12日<sup>15</sup>は、(埼玉県)三郷市ラブホテルの建築規制に関する条例(昭和60年条例14号)につき、「本件条例は右判定及び通知の法的効果について何ら定めるところがなく、本件条例及び規則の関係規定からすると、規則が右判定及び通知の制度を設けた趣旨は、ホテル等の建築をしようとする者に対し、当該建築物が本件条例所定のラブホテルに該当することを知らせて、その計画について再考を促すことにあり、右判定及び通知は、これによって当該通知を受けた者に対し何らの具体的な法的効果を生ぜしめるものではない」とし、市長のラブホテル該当性判定及び通知(同意・不同意)に対して、不服従に対する中止命令、命令違反に対する罰則のしくみがあっても処分性を否定している。

これらに対して名古屋地判平成17年5月26日<sup>16</sup>は、(愛知県)東郷町ホテル等建築の適正化に関する条例(平成6年条例19号)において、違反に対して建設の中止命令等(10条)が規定されるホテル等の建設の際の町長の同意(5条)につき、町長の『不同意』は、これによって、10条所定の措置を受け得る地位に立たされるという法的効果を招来するものであるから、独立した行政処分と解する」とした。

## 3. 長の「同意」の処分性の判断

これまで最高裁は、行政庁の処分とは「公権力の主体たる国または公共団体が行う行為のうち、その行為によつて、直接国民の権利義務を形成しまたはその範囲を確定することが法律上認められているもの」<sup>17</sup>とし、処分性の問題は、権利義務の形成、範囲の確定という法効果性の問題とされてきた。

富士河口湖町事件第1審では、本件条例において不同意が決定されると不利益処分として命令という処分を受ける可能性があるという法的地位に立つこと、控訴審では、町長の同意を申請権に対する応答として位置づけ、違法な不同意により申請権が侵害される法効果性は承認できること、これらにより本件条例の町長の「同意」の処分性が認められたが、関係人の権利救済の点からは妥当である。

なお、第1審、控訴審ともに、医療法(平成12年法律141号改正前)の「勧告」(30条の7)が、「行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為」に該当するとされた病院開設中止勧告取消訴訟事件最高裁判決<sup>18</sup>について言及はない。「勧告」を行政指導と確認しつつ、これに

<sup>14</sup> 判時1378号64頁。合併後の現伊勢崎市で相当する条例はない。

<sup>15</sup> 判時1314号50頁。

<sup>16</sup> 判タ1275号144頁。

<sup>17</sup> 前掲注(8)参照。

<sup>18</sup> 最判平17・7・15民集59巻6号1661頁、角松生史『行政判例百選(Ⅱ)第7版』332頁。

従わない場合に後続する別の法律（健康保険法）における不利益を理由として処分性が認められ、後続する別の不利益が考慮事項となる点では射程内とも見なせるが、不利益の「相当程度の確実さ」の判断基準に検討の余地はあるようにも思われる<sup>19</sup>。

#### 4. 太陽光発電設備に対する条例における長の「同意」に係る立法者意思

特に太陽光発電設備を対象とする規制を導入した条例は、大分県由布市条例<sup>20</sup>を嚆矢として多数の制定例を現在に至るまで確認できるが、この中では富士河口湖町条例と同様に、太陽光発電設備の設置に係る行為を、長の行為形式として「同意」の対象とする立法例がある。

例として、（静岡県）富士宮市富士山景観等と再生可能エネルギー発電設備設置事業との調和に関する条例（平成27年条例31号）は、太陽光発電設備についてはモジュール面積1000㎡以上の建設について、事業者が事業着手60日前までに市長に「届出」を行い市長の「同意」を得なければならず（9条）、事業区域の全部または一部が「抑制区域」にある場合、市長は原則として「同意」しないとする（10条）。これに対して事業者が、届出をしない場合、市長の同意が得られない場合等において事業を実施したときは、市長の勧告（12条）の対象となり、勧告に従わない場合は、事業者の氏名等の公表（13条）がなされるが、行政罰は規定されない。

この条例に基づく市長の「同意」について、立法者である富士宮市の意思としては、「景観、豊かな自然環境及び安全安心な生活環境の保全及び形成と再生可能エネルギー源の利用との調和を図るために必要な事項を定める」目的において、事業者の土地等の財産権侵害とならないこと、都市計画法に基づく開発行為許可（29条）との抵触を避ける点から、規制行政指導の根拠になることが意図されている<sup>21</sup>。条例に「同意」条項を持つ他の地方自治体も同様に、長の行為形式としての「同意」は行政指導であることが想定されており、当該自治体の行政手続条例における行政指導の規定も踏まえ、相手方の任意の協力により実現される限界は、当然に内包されていることになる<sup>22</sup>。

---

<sup>19</sup> 条例に基づく不同意決定の処分性の検討事例として、土田伸也『実践演習行政法』（弘文堂、2018年）18頁参照。

<sup>20</sup> 由布市自然環境等と再生可能エネルギー発電設備設置事業との調和に関する条例（平成26年条例1号）。このほかに、発電事業者の「届出」等に対して、長の「同意」を規定する例として、岡山県真庭市、山形県飯豊町、群馬県安中市、静岡県伊東市（後掲）、東伊豆町、岐阜県恵那市等の例がある。

<sup>21</sup> 富士宮市環境部環境企画課環境エネルギー室聴取。富士宮市条例については、拙稿「太陽光発電施設をめぐる地方自治体の条例対応 条例による調和の模索」日本エネルギー法研究所『再生可能エネルギーに関する法的問題の検討』（2019年）53頁以下参照。

<sup>22</sup> これらに対して、（群馬県）高崎市自然環境、景観等と再生可能エネルギー発電設備設置事業との調和に関する条例（平成27年条例32号）、岡山県太陽光発電施設の安全な導入を促進する条例（令和元年条例47号）等は罰則のない長の「許可」を規定する。従来の条例に基づく同意の処分性の基準からは処分性の否定も考えうる。一方で、近時では、市長の「許可」、行政罰を規定する（山梨県）北杜市太陽光発電設備と自然環境の調和に関する条例（令和元年条例1号）等、一定の太陽光発電設備に係る事業を明確に長の処分の対象とする制定例も確認される。

## 5. 長の「同意」の処分性の意味 「関係法令（条例を含む）」による連結

太陽光発電設備に対する条例における長の「同意」の法的性質は、前記の処分性の検討で見た事後的な権利救済の可能性として訴訟要件としてのみならず、権利義務の形成、範囲の確定の点で再エネ特措法の執行との関係が問題となりうる。

再エネ特措法では、再エネ発電事業を行おうとする者は、再エネ発電設備ごとに発電事業計画を作成し経済産業大臣の認定を受けなければならない（9条3項）が、その認定基準には、適切な事業を営むに当たって関係法令（条例を含む）の規定を遵守することが規定され（施行規則5条1項14号、5条2項1号、5条の2第3号）、関係法令（条例を含む）を遵守していないと認められる場合は、発電事業計画の認定に係る拒否処分の対象となりうる。さらに不利益処分としての認定取消しの要件（15条2号）について、前記の法9条3項1号から4号のいずれかに該当しないことが要件とされることから、認定された発電事業者が、関係法令（条例を含む）を遵守していないと認められる場合は、経済産業大臣は発電事業計画の認定を取り消すことができる。

これらの規定から、太陽光発電設備の設置について、再エネ特措法に基づく経済産業大臣の認定と、関係する条例がある場合、その条例の規定が連結していることになり、ここで、発電事業者による「関係法令（条例を含む）を遵守していない」（不遵守）の具体的内容が問われることとなる<sup>23</sup>。

関係法令（条例を含む）が、本件条例のように、規制対象となる行為につき長の「同意」を得ることが求められる場合、条例に基づく長の「同意」を得ない規制対象行為を行うことは、条例の不遵守と見なせる。この場合、前記のとおり、不利益処分と担保され、処分とされる長の「同意」を得ることが義務付けられている場合、長の「同意」を得ずに規制対象行為を行うことは、当該条例の「不遵守」にあたることは明らかである。

これに対して、条例に基づく長の「同意」が、処分性をもたない事実行為・行政指導と解される場合、長の「同意」を得ないで規制対象行為を行うことは、再エネ特措法における「関係法令（条例を含む）」の不遵守、規範の不遵守に当たるのかは、一義的に明らかではない。条例の執行において、事業者による行政指導の不服従が、再エネ特措法と関係法令（条例を含む）の連結により、法律の執行における処分（認定、命令、認定取り消し）の要件となる事実と見なされることはありえる。

## 6. 静岡県伊東市事件① 市長の「同意」と経済産業大臣の改善命令

以上の再エネ特措法の関係法令（条例を含む）として連結する条例の「同意」の問題が顕在化した例として、静岡県伊東市の例がある。伊東市では、再エネ特措法施行直後から山間部で林地開発行為を伴う太陽光発電設備の設置が進んだが、市内八幡野地区の事業計画<sup>24</sup>は事業地面積、森林伐採規模が特に大規模で周辺住民の反対運動を引き起こし、これに対応し

---

<sup>23</sup> 再エネ特措法における経済産業大臣の認定と関係条例の連結に伴う問題点について、拙稿「太陽光発電設備をめぐる地域における行政実務の現状と課題」論究ジュリスト28号（2019年）70頁以下参照。

<sup>24</sup> 伊豆高原メガソーラーパーク案件（事業地面積104ha、出力40MW）



て太陽光発電設備に係る条例制定、関係法令・条例に基づく市長の様々な行為等が継続し、前述の三面関係の中で複数の訴訟が提起されている状況にある。

### (1) 条例における市長の「同意」

伊東市美しい景観等と太陽光発電設備設置事業との調和に関する条例（平成30年条例12号、以下、「伊東市太陽光条例」）は、前述の富士宮市条例に類似する構成で、太陽光発電設備設置事業を行おうとする事業者が、事業着手60日前までに市長に「届出」を行い（10条）、市長の「同意」（11条）を得なければならない。市長は必要に応じて事業者に指導、助言がで（13条1項）、届出を行わない又は市長の同意がないまま事業に着手する。指導・助言に従わない場合、市長の「勧告」（13条2項）の対象となり、勧告に従わない場合は「公表」（14条）の対象となる。立法者として伊東市は市長の「同意」を行政指導とみなしている<sup>25</sup>。なお、経過措置として条例施行の際、「現に太陽光発電設備事業に着手している者」には市長の「同意」の規定は適用されない（附則2条）。

### (2) 経済産業大臣の改善命令における「条例の遵守」

伊東市八幡地区で太陽光発電設備の設置を計画する発電事業者Cは、伊東市太陽光条例の公布・施行以前に、静岡県知事に対して林地開発行為の許可申請（10条の2）を行い、伊東市長に対しては宅地造成等規制法について許可申請（8条1項）を行い、既に許可されていた。これらの手続の後、伊東市太陽光条例は公布されたが、Cは条例施行日（平成30年6月1日）以前に工事用道路等の建設を着工していた。条例施行時には「現に太陽光発電設備事業に着手している者」であり、経過措置として市長の同意につき適用対象外（附則2条）であると主張して、市長への届出をせずに工事を続行した。

これに対して、伊東市長は着工を認めず、条例は適用されるとして、勧告を経て事業者氏名を公表し、このことについて経済産業大臣に対して通知したところ、経済産業大臣は、「条例の遵守」を内容とする改善命令（13条）を行った（平成31年1月11日）。ここでは、再エネ特措法の、特に施行規則等の行政規則を介し、伊東市太陽光条例における行政指導である市長の「同意」を得ることが、法律に基づく処分（改善命令）の対象とされている<sup>26</sup>。

## 7. 小括 条例の執行過程と法律の執行過程の連結

上記のとおり条例に基づく長の「同意」については、必ずしも処分であるか、行政指導・事実行為であるか、一義的には明らかではない。条例のみの執行過程において、「同意」に係る諸手続が、事業者及び長により行政指導であるという認識のもとで、行政指導の一般原則（32条1項、2項）が、行政指導の内容が相手方の任意の協力によってのみ実現され、行政指導に従わなかったことを理由として不利益な取扱いをしてはならないことを踏まえられれば、何ら法的問題は生じない。

---

<sup>25</sup> 伊東市建設課電話確認。

<sup>26</sup> 毎日新聞（平成31年1月19日）。その後、経済産業大臣への行政不服審査では、事業着工が伊東市条例施行前であることが認められた（静岡地判令2・5・22（後掲））。

しかし、後続する再エネ特措法の執行過程を踏まえると、上述のとおり「条例の遵守」として処分の要件となる可能性があり、行政指導の遵守の任意性は維持されなくなる。条例制定自治体においては、条例の執行としての行政指導も、法律の執行においては処分要件となりえることから、意図的な行政指導の強制も可能となり、申請者の申請に関する利益を損ねることとなる。

行政手続法11条に明確に示されないが、法律の執行過程及び条例の執行過程を含む全体の行政過程において、適正な行政手続の確保が図られる必要がある。特に処分及び行政指導の主体が異なる場合、申請者の予測可能性を高める運用、法的しくみは検討される必要がある。また、上述のとおり太陽光発電設備に係る条例において、長の行為形式は様々だが、長の「同意」という行為形式が法政策として適当であるのか、なぜ明確な処分ではないのか、自らの区域内の太陽光発電設備に対する、地方自治体の意思決定を示すための条例の立法政策の見直しも必要となる。

### Ⅲ 住民・利害関係者の同意等

#### 1. 迷惑施設としての太陽光発電設備と住民同意

迷惑施設・嫌忌施設の一つとされる廃棄物処理施設（中間処理施設、最終処分場（廃棄物処理法15条1項）、埋葬施設（火葬場、墓地霊園（墓地埋葬法5条）、ペット霊園）、風俗営業（風営法2条1項）等の関連施設、ラブホテル等の建設・設置については、周辺生活環境への影響から一部の地域において周辺住民らの反対運動の対象となってきた。

これらは対象地域の地方自治体の長の意思決定、住民・利害関係者の合意形成等、地域政治の問題となるとともに、法的問題としては、住民、事業者、行政の三面関係の中で、住民と事業者間の民事訴訟のほか、法律・独立条例に基づく処分等について住民、事業者から行政訴訟が提起され適法性が争われてきた経緯がある。

一方、再エネ発電設備については、再エネ特措法施行当初には、一部の地方自治体では公共施設での設置、固定資産税減免等の積極的な推進策も見られたが、大規模風力発電設備をめぐる周辺地域環境への影響が次第に明らかになり<sup>27</sup>、さらに風況に左右されない太陽光発電設備では、より広範の地域で太陽光発電設備に固有な周辺環境への影響を理由<sup>28</sup>として、住民との関係については上記の嫌忌施設と共通する諸問題が顕著になった。

これに対して、既に示したように、従来の開発規制条例や太陽光発電設備の建設に抑制的な条例制定が進んだが、その中での問題の一つが条例による住民・利害関係者の同意制の導入である。同意の有無を条例に基づく処分等の要件とすることができるか、住民同意の法的効力の問題である。

---

<sup>27</sup> 再エネ施設で主として風力発電施設に関する地域紛争について、本巢芽美『風力発電の社会的受容』（ナカニシヤ出版、2016年）参照。

<sup>28</sup> 大規模太陽光発電設備の地域環境への影響の整理として、拙稿・前掲注(21) 71頁参照。

## 2. 廃棄物処理施設設置をめぐる処分と住民同意

住民同意と処分との関係については、廃棄物処理法における廃棄物処理施設設置（15条1項）に係る過程について判例の蓄積がある。

基本的には、事前手続として指導要綱等による住民同意書の提出は行政指導であり、住民同意により権利関係が発生するなど、住民同意がないことが廃棄物処理法に基づく施設設置許可処分の拒否の理由とはならないとされる<sup>29</sup>。また、同意書提出を求める知事の行政指導が継続し申請断念となったことについて、住民同意の実質的な強制で違法として国家賠償が認められた例がある<sup>30</sup>。これに対して、旧三重県生活環境の保全条例94条を受けた三重県産業廃棄物処理指導要綱8条に定める住民同意の事前手続を終了しないことを理由とする、三重県知事による施設許可申請却下処分につき事業者が取消を求めた事件<sup>31</sup>では、第1審、控訴審も、法が地方の実情に応じて条例等で特別の規制を加えるものを容認するとして、住民同意を前提とした処分を適法としていたが、近時、三重県はこの住民同意制を廃止した<sup>32</sup>。概ね、廃棄物処理施設に係る住民同意については、判例においても行政実務においても、行政指導としての限界は認識されているものと思われる。

学説においては、概ね住民同意取得の義務付けは違法とされる<sup>33</sup>。憲法上保障される自己の財産権行使・営業の自由を他人の「拒否権」にかからしめる点で違憲となりうる。また、申請者に同意取得に係る過度の負担を課すこととなる点では、比例原則違反とも解せられるとされる。また、住民同意について紛争解決と見做すのであれば、相対立する利害を基準に基づいて個別的ケースに即して判断するという行政の条例実施責任を回避しているとする見解<sup>34</sup>があるが、妥当であろう。

## 3. 富士河口湖町事件における住民同意

上記の富士河口湖町事件においては、処分とされた町長Yの「同意」の実体判断において、行政区Z区の同意が問題となり、第1審と控訴審で判断が分かれた。

---

<sup>29</sup> 札幌高判平9・10・7判時1659号45頁（原審札幌地判平9・2・13判タ936号257頁）、名古屋高判平10・11・12判タ1025号286頁（原審津地判平9・7・17判時1650号131頁）、福島地判平14・5・21訟月49巻3号1061頁。

<sup>30</sup> 大阪高判平16・5・28 荏原明則「近江八幡市最終処分場事件」『環境法判例百選第3版』。

<sup>31</sup> 第1審津地判平14・10・31（裁判所ウェブサイト）、控訴審名古屋高判平15・4・16（裁判所ウェブサイト）。評釈として横内恵・阪大法学58巻1号197頁以下。

<sup>32</sup> 本判決後、三重県は廃棄物処理法の法律実施条例となる「三重県産業廃棄物の適正な処理の推進に関する条例」（平成21年条例41号）を制定し、旧16条は産業廃棄物の処理施設の設置について必要な事項を定め、その内容は三重県産業廃棄物処理指導要綱で、処理業者が処理施設の設置等につき一定の者の同意書取得を求めるとする住民同意制を導入していたが、三重県は令和2年3月24日条例改正でこれを廃止し条例本則で新たな合意形成手続を定めた（新条例20条ないし28条）。

三重県廃棄物・リサイクル課廃棄物規制・審査班ウェブサイト

（<https://www.pref.mie.lg.jp/HAIKIK/HP/m0058000098.htm>）参照。

<sup>33</sup> 北村喜宣「同意制条例」『行政の実効性確保』（有斐閣，2008年）35頁、阿部泰隆「住民同意の行政指導 産業廃棄物処分場の場合（地方行政セミナー33）」判例自治78号103頁。

<sup>34</sup> 北村・前掲注(33)58頁。

### (1) 第1審

本件条例の「審査基準」(6条1項)には、条例7条1項が規定する「開発区域周辺の住民等」に対する説明等の有無や、「利害関係者」の同意の有無が、町長が同意の可否を決定するに当たって勘案することを定めた規定はなく、Z区の不同意自体を本件審査基準において勘案できないとした。また、「町民の適正な生活環境の確保のため特に必要と認める基準」(6条1項5号)を定めた規定がなく、Z区の不同意により「町民の適正な生活環境」が害されることが客観的に明白である根拠も明らかでないとし、Yの「不同意」は裁量権の逸脱濫用により違法とされた。

### (2) 控訴審

これに対して町が控訴し、裁判所は、本件条例は条例の目的を達成するため、開発者が町長の同意を得るための「手続上の要件として、事前に、当該計画に係る開発区域の周辺の住民等に説明等を行い、必要な調整を図ることを求める」ものとした。さらに「開発区域の周辺に影響を及ぼすおそれのある事業計画については、原則として、事前に利害関係者の同意を得ることを求めて、開発者と上記の開発区域の周辺の住民等、とりわけ・・・利害関係者との間において利害の調整がされることを図った上で」、町長の同意の可否の判断には、「手続が履踐されていることを前提に、町民の適正な生活環境の確保のため特に必要と認める基準を満たしていること等の一定の事項を勘案してする」と解されるとした。その上で、Xの申請について、「本件条例が求める手続を履踐せず、その提出した開発行為協議書に所定の隣接地等利害関係者<sup>35</sup>の同意書を添付することができなかった」ので、Xの「町長の同意の申請は、その形式上の要件に適合しない」として、Yの「不同意」が適法とされた。

### (3) 事前手続としての住民同意の合法性

第1審は、Z区の不同意を条例の定める「審査基準」(6条)に読み込めないとして、基準以外の理由による処分として不同意を取り消しているが、利害関係者等の同意を処分において考慮する上述の住民同意自体の違法性を示したのではなく、「審査基準」の規定の仕方次第では住民同意を基準として読み込める可能性も残る。一方、控訴審では、周辺住民等利害関係者の同意を、条例の実体審査とは切り離して「手続上の要件」として認めている。共に住民及び利害関係者の同意制自体についての違憲・違法は示されていないことは妥当ではない。

また、控訴審では、住民同意の規定が、行政指導ではない手続的要件として、町長の同意についての実体審査の事前手続として認められたことは、「審査基準」にない暗黙の要件を認めることとなり、Xの予測可能性の点から申請の利益を損ね、行政手続の透明性の確保において妥当でないと思われる。

---

<sup>35</sup> 富士河口湖町行政区長設置条例(平成16年条例19号)の規定とZ区の実態から、Z区が利害関係者(7条2項)に該当するとし、事実関係からXが「十分な説明を尽くした上でなお利害関係者の同意を得ることができない場合における当該利害関係者の判断の当否等を問う段階にまで至っていなかった」とされた。

#### 4. 静岡県伊東市事件②<sup>36</sup> 普通河川の敷地の占用に係る不許可理由

上記の伊東市事件に係る複数の訴訟の一つに伊東市普通河川管理条例に基づく市長の不許可処分の取消訴訟があり、市長の処分において周辺住民及び議会の否定的評価を考慮することについて判断されている。

##### (1) 事実

伊東市普通河川条例（昭和48年伊東市条例10号）は、普通河川の河川敷地を占用する場合、市長の許可を要するとする（4条）。発電事業者Cが事業計画地への取付道路敷設のため、普通河川の敷地の占用につき本条に基づき許可申請を行ったところ、伊東市長Dは、「現時点では社会経済上必要やむを得ないと認められるに至らないこと」を理由として占用について不許可処分をしたため、Cが不許可処分の取消を求めた。

伊東市は、条例の許可基準につき、静岡県が2級河川の管理について定める静岡県河川使用許可等事務取扱要領を援用し、同要領は河川管理施設等構造令（昭和51年政令199号）に定めるもののほか別に定めるとし、これにつき「許可審査の基準」（通達①）と「占用許可の基本方針」（通達②）がある。通達①で許可に係る勘案事項の一つに「一般社会住民の容認するものであること」（3）イ）が示され、通達②で「占用許可の基本方針」として、「原則としてその占用は認めるべきではないが、『社会経済上必要やむを得ず許可する場合』においては占用許可準則に従い処理する」とされる。

Dは、不許可処分に係る事業者からの審査請求に対する弁明として、Cに対して伊東市太陽光条例違反を告げて氏名公表を行った経緯や、経済産業省がCに再エネ特措法に基づく改善命令を行った経緯とともに、市議会が本件事業に反対決議をしたことを占用の目的を一般社会住民が容認していないことの証左とした。

##### (2) 判旨

裁判所は、伊東市普通河川条例4条に基づく河川敷地の占用許可は、河川法の趣旨目的等を斟酌して検討するのが相当とし、河川管理者である市長の合理的な裁量に委ねられているとした上で、Cの事業に伊東市太陽光条例11条が適用されDの同意が得られていない場合、事業遂行の可能性の観点から、占用許可の判断にあたり太陽光条例違反の考慮は許される余地があったとしたが、Cの事業着工についての事実関係から伊東市太陽光条例の適用外としてDの事実誤認を認めた。さらに、河川やその周辺の影響とは別に申請者の事業に対する周辺住民や市議会の否定的評価をもって、直ちに「一般社会住民の容認するものであること」に該当しないとして不許可処分とすることは、市議会や住民の同意を要件とするに等しく、このような判断は、重視すべきではない事情をことさらに重視した不合理なものとした。以上の事実誤認と判断過程における考慮要素から裁量権の逸脱濫用により不許可処分は取消された。

---

<sup>36</sup> 静岡地判令2・5・22（判例集未登載）。普通河川管理条例につき、三浦大介「小水力発電の法的課題—普通河川管理条例に関する課題を中心に—」前掲注(21)113頁以下参照。

### (3) 検討

事実誤認及び考慮要素からのDの裁量権の逸脱濫用による不許可処分の取消は、結論において妥当である。市議会・住民等の否定的評価を考慮することを同意要件としてみなして不合理とすることも妥当である。しかし、仮に伊東市太陽光条例が適用され、Dの同意が得られていない場合、事業遂行の可能性の観点から、占用許可の判断に太陽光条例違反の考慮の余地を認めた点は、行政指導としてのDの不同意と普通河川条例の不許可の連結を認め、行政指導の不遵守が「社会経済上必要やむを得ないと認められるに至らないこと」とも解される点には疑問も残る。

## 5. 小括 住民同意等への回避と申請システムの見直し

自治体行政実務において、条例による住民同意制が合法性に疑問がありながらも、依然として残されているのは、長が示すべき個別の申請に対する応答としての意思決定を回避するためとも言えよう<sup>37</sup>。このように個別分野の条例の申請手続においては、当該自治体で通則的に行政手続条例が整備されても、適正かつ合理性のある手続が担保されるかは明確ではない部分が残される。

申請者の申請に関する利益の保護のためには、処分の実体審査の根拠規定のみならず、規則・要綱（様式・添付書類等の規定が含まれる）も含めて形成される形式要件、事前審査等を含む申請システム全体の検討が必要である。申請者において、行政が個別の申請に求める様々な手続につき、処分としての強制力または行政指導としての任意性を事前に明確にできるしくみが必要であり、行政にはその申請システムを維持する合理性について説明責任が求められる。

## IV 添付書類と意思決定

### 1. 自治体行政実務における個別法に基づく処分と行政手続法11条

太陽光発電設備をはじめとする大規模施設の設置等に際して、一つの申請者から複数の法律・条例に基づく処分について併行して申請がなされ、複数の行政庁が審査に関与することは自治体行政実務の多くの場合で確認される。

行政手続法は、同一の申請者からの関連した申請が、他の行政庁で審査中であることで、自らすべき許認可等の審査又は判断を殊更に遅延させてはならず（11条1項）、複数の行政庁が関与する場合、当該複数の行政庁による連絡、共同による当該申請者からの説明聴取等により審査促進に努める（11条2項）とする。本条は、関係機関による「もたれあい」を防止し、審査の遅延防止、審査促進を企図する<sup>38</sup>。しかしながら、自治体行政実務において確認され問題となる例として、複数の行政庁の関与する場合に、処分庁の意思決定が、当該申請

<sup>37</sup> 住民同意制は、同意書添付の問題とするならば添付書類の問題（後述）とも見なせる。

<sup>38</sup> 11条につき、高木光他『条解行政手続法第2版』（弘文堂、2017年）211頁以下参照。旧健康保険法に基づく傷病手当金の不支給処分の判断過程に関して、11条1項を訓示規定とするものとして、東京地判平17・6・24（裁判所ウェブサイト）。

の法令の関係法令に基づく処分と申請書の添付書類を介して連結する関係を指摘できる<sup>38</sup>。このことについて公害等調整委員会（以下、「公調委」）、裁判所の判断が示された個別法に基づく処分として次の例がある。

第一に、採石法（昭和25年法律291号）における岩石採取計画の認可に係る申請手続きである。採石法では、採石業者が岩石採取を行おうとするときは、採取計画を定めて都道府県知事の認可を受けなければならない（33条）、認可の申請書には、岩石採取場及びその周辺の状況を示す図面その他の経済産業省令で定める書類を添付しなければならない（33条の3第2項）。同法施行規則（昭和26年通商産業省令6号）では、書類の一つとして「他の行政庁の許可、認可その他の処分を受けることを必要とするときは、その処分を受けていることを示す書面又は受ける見込みに関する書面」（施行規則8条の15第2項8号）が規定されている。ここでは岩石採取計画に対する都道府県知事の認可と、添付書類で示される他の行政庁の処分との関係が問題となる。

第二に、森林伐採を伴う太陽光発電設備の多くが関わる森林法（昭和26年法律249号）における開発行為の許可申請については、農林水産省令で定める手続に従い、都道府県知事の許可を受けなければならないとされ（10条の2）、同法施行規則（昭和26年農林省令54号）では、申請書に開発行為に係る森林の位置図及び区域図並びに添付書類の一つとして「開発行為に関する計画書」（4条1号）を添付して提出しなければならない。同法施行規則は「開発行為に関する計画書」と規定するのみで、その具体的な内容及び根拠となる文書が問題となる。

以下、近時の具体例を検討する。

## 2. 岩石採取計画認可と添付書類

### (1) 福岡県那賀川市事件<sup>39</sup>

採石事業者Aが、福岡県知事に対して岩石採取計画認可申請をしたところ、同岩石採取計画に関連する「林地開発許可を受けることができない」ことを理由として不認可とする処分をしたので、不認可処分の取消しを求めて公調委に裁定申請した（以下、「本件裁定申請」）。これに対して公調委は、岩石採取計画認可申請と林地開発許可申請とはそもそも本来別個の手続であり、岩石採取に際して採取計画の認可とともに、林地開発許可を受ける必要がある場合でも、提出された岩石採取計画申請が形式的な要件を具備した状態となった時点以降は、処分庁は、林地開発許可申請の許可又は不許可の結論に関わらず、採石法33条の4に規定する要件を審査の上、認可又は不認可の判断をすべきとして不認可処分を取り消している。

岩石採取計画の認可に係る処分庁の意思決定を、林地開発許可に依存させた場合、林地開発許可が確定しない限り、申請された岩石採取計画が認可要件（法33条の4）を満たしていても岩石採取計画認可が確定しない。複数の許認可が併行する場合に、一つの処分につき、

---

<sup>38</sup> 添付書類を介した異なる処分の連結につき、執筆者は「意図しない環境法化」として示したことがある。拙稿「資源開発における環境配慮」自研90巻2号82頁参照。

<sup>39</sup> 福岡県那賀川町地内の岩石採取計画不認可処分に対する取消裁定申請事件（公調委平成28年8月30日裁定（公調委ウェブサイト）。現福岡県那賀川市。

他の処分を得ることができないことが確定している場合の審査継続は適当でないことから、他の処分の申請状況の確認を求める法施行規則の規定に合理性はあるが、得られないことが確定していない場合に、依存させ「自らすべき許認可等をするかどうかについての審査又は判断を殊更に遅延させるようなこと」は行政手続法11条の趣旨に明確に反することから本裁定は妥当である<sup>40</sup>。

## (2) 山形県遊佐町事件①<sup>41</sup>

山形県遊佐町で、採石事業者が岩石採取計画の山形県知事の認可（33条，期間3年）を繰り返し受けて岩石採取を継続していた。採石事業場の拡張を計画したところ、森林法に基づく開発行為について知事の許可（10条の2第1項）及び遊佐町が独自条例を制定し遊佐町長の認定の対象となり、採石事業者は、採石法（知事）、森林法（知事）、町条例（町長）の処分に係る複数の申請行為を行ったが、いずれについても異なる理由で拒否処分を受けたため、それぞれにつき公調委への不服申立て、裁判所への取消訴訟の提起を行ったものである。

遊佐町は、岩石採取に対する住民の反対運動に対応して、岩石採取を含む行為につき、遊佐町長との協議申請を経て規制対象事業場であるか否かを町長の認定処分の対象とする遊佐町の健全な水循環を保全する条例（平成25年条例27号）を制定した。条例施行後、採石事業者Xは岩石採取場の拡大を計画し本条例に基づく協議の申請をしたところ、遊佐町長は岩石採取が禁止される規制対象事業として認定する処分を行った。さらにXは山形県知事に対して岩石採取計画の認可申請をしたところ、同知事は法施行規則が規定する申請書の添付書類である他の行政庁の処分に係る書面として、本件遊佐町条例に基づく「規制対象事業に該当しない旨の認定結果通知書」の添付がないことから、申請書類の不備を理由として行政手続法7条に基づき本件認可申請を拒否したため、Xは公調委に拒否処分の取消しを求めて裁定申請した。

これに対して公調委は審査中に「採石計画申請に先行して、関連する他の許認可において、不許可又はこれに相当する処分がされていたとしても、同処分に対して取消訴訟が提起されるなどして同処分が確定していない場合には、当該採石計画申請の際に、少なくとも先行処分に対する取消訴訟の係属証明書が添付されていれば、採石法施行規則第8条の15第2項第8号の『見込みに関する書面』の要件は充たされる。」との見解を示した。

---

<sup>40</sup> 同旨、高橋滋「法曹実務のための行政法入門（6）」判時2338号126頁。Aが本件の岩石採取計画に関して福岡県知事に申請した林地開発行為許可申請は、約13年間にわたり申請を放置され行政手続法7条にも明らかに反していたが、森林法施行規則4条1号が規定する計画書の要件を満たさないとして岩石採取計画不認可と同日に不許可となり、岩石採取計画の審査はこれに依存した判断となっていた。

<sup>41</sup> 公調委平成30年10月23日裁定判例自治444号75頁。解説として拙稿・判例自治456 69頁参照。その後、審査中に山形県知事は実体面を審査して拒否処分を行ったため本件申請は却下となり、Bは新たな拒否処分について裁定申請を行い継続している（公調委平成30年（フ）第1号事件）。



### 3. 林地開発許可と添付書類 山形県遊佐町事件②<sup>42</sup>

本件では、採石事業者Bによる林地開発許可の変更許可申請に対して山形県知事が、森林法施行規則4条に規定されている申請書に添付すべき書類として、残地森林等について計画地の遊佐町との協定書の添付がないことを理由とする拒否処分（行政手続法7条）をしたため、Bが申請の形式上の要件を満たすとして本件処分の取消しを求めた。

裁判所は、森林法施行規則（昭和26年農林省令54号）4条が規定する林地開発許可の申請書の添付書類である計画書の具体的事項について「山形県森林法の施行に関する規則」（昭和50年規則39号、以下「県規則」）で定めることができるとし、県規則が定める「地方公共団体等との間におけるそれら（残置し、若しくは造成する森林又は緑地）の保全に関する協定等を証する書類」（県規則3条10号）は、法令ではない通達<sup>43</sup>で示されているが、これは、林地開発許可申請において法令の規定する実体的要件（法10条の2第2項1号ないし3号の4要件）の判断に不可欠で必要最小限のものとして申請の形式上の要件とする趣旨ではなく、申請に係る審査をより厳密に行うこと等を目的として資料の提出を求めるものにすぎないとした。その上で、保全協定等が規則所定の計画書を構成し、その添付が申請の形式上の要件になると解することは、森林法及び同法施行規則に反し違法として拒否処分を取り消した。

### 4. 小括

一つの開発事業等が複数の許認可等の処分の対象となる場合、地方自治体が一つの処分の審査において事業の実現性を確認する点から、政省令、長の規則等の行政規則を根拠として、当該処分以外の審査状況を確認することは、自治体行政実務として合理性がある。しかし、一つの法律上の処分につき、処分要件にない理由を申請書の添付書類の形式要件とみなし、その書類添付がないことを拒否処分の理由とすることは、拒否処分の理由提示（行政手続法8条）につき、公表に支障のない審査基準を適用した処分の場合、「当該処分に付すべき理由は、いかなる事実関係についていかなる審査基準を適用して当該処分を行ったかを、申請者においてその記載自体から了知しうる程度に記載することを要する」<sup>44</sup>とされている点からも違法とする判断は妥当である。

上記の資源開発のみならず、大規模太陽光発電設備の建設においても確認される地域紛争の対象となっている開発事業等の処分申請において、他の行政庁の処分、住民等との協定等の添付書類を理由とする拒否処分は、関係機関の意図的な実体判断の回避とも見なせる。これが相互の部局・行政主体間で全体として「もたれあい」<sup>45</sup>となり、申請者の申請に関する利益を損ね、行政手続法11条の趣旨に反する行政実務であることを地方自治体は確認する必要がある<sup>46</sup>。

<sup>42</sup> 山形地判平30・8・21判時2397号7頁。

<sup>43</sup> 「開発行為の許可の申請書に添付する位置図、区域図、及び計画書について」（昭和49年10月31日付け49林野治第2522号林野庁長官から各都道府県知事宛て通達）

<sup>44</sup> 東京高判平13・6・14判時1757号51頁、医師国家試験受験資格事件。

<sup>45</sup> 高木他・前掲注(38)参照。

<sup>46</sup> この他に、行政規則に規定する添付書類を介した、処分の根拠法以外の手続等の実例について指摘するものに、景観法につき、北村喜宣『「条例で定める図書」の活用—景観法規則1条2項4号条例」、

## V 説明責任原則

### 1. 適正手続確保の原則の限界

これまでの事例が示すように、太陽光発電設備その他の開発事業等の申請手続においては、行政手続法・行政手続条例が想定する申請手続とは必ずしも合致しない手続が確認されているが、適正手続確保の原則から、その適法性は見直される必要がある。しかし、適正手続確保の観点のみからは、対象となる処分、行政指導等以外に、行政規則・要綱等が規定する様式や合意形成方法等のしくみも含む申請システム全体は必ずしもコントロールされず、また、責任回避とも見なせるような行政の意思決定を正当化する動因<sup>47</sup>等もコントロールされるものではないと思われる。これらの是正を図る原則として行政の説明責任の原則を確認する必要がある。

### 2. 説明責任原則

説明責任原則は、行政機関が行政活動（処分に限定されない）の様々な局面において市民に対して説明を行うことを内容として、行政法の現代型一般原則の一つとされる<sup>49</sup>。実定法上は、行政機関情報公開法（平成11年法律42号）及び独立行政法人情報公開法（平成13年法律140号）、政策評価法（平成13年法律86号）<sup>48</sup>の目的規定（1条）において、国民主権の理念に則る「政府の有するその諸活動を国民に説明する責務」として示される。また、行政訴訟における釈明処分の特則（行訴法23条の2）を説明責任の制度化の一例とするもの、環境影響評価法（平成9年法律81号）をプロセス・アカウンタビリティ、現行では行政手続法に規定されるパブリックコメント手続を政策アカウンタビリティとするものがある<sup>49</sup>。また、政策実施論の視点からは、政策実施の基本原則として準則論の重要性とともに、制度形成において不可欠な説明責任の履行について、制度説明責任として示されている<sup>50</sup>。

---

「白菜の芯!? 高松市景観条例・施行規則」『自治力の躍動』（公職研，2015年）66頁以下、温泉法につき、交告尚史「不確実性の世界の行政法学」法教361号（2010年）19頁参照。なお、砂利採取法における砂利採取計画認可につき、採取後の埋戻履行の保証契約等を求める北海道条例の条項が適法とされた例として、公調委平成25年3月11日裁定判時2182号34頁、評釈として人見剛・法セミ2013年11月号参照。

<sup>47</sup> 交告尚史「動因と正当化」『処分理由と取消訴訟』（勁草書房，2000年）220頁。

<sup>49</sup> 大橋洋一『対話型行政法の開拓線』（有斐閣，2019年）116頁，同『行政法①現代行政過程論第3版』（有斐閣，2019年）54頁，宇賀克也『行政法概説Ⅰ第6版』（有斐閣，2017年）63頁等参照。

<sup>48</sup> 政策評価法は「政策」を、「行政機関が、その任務又は所掌事務の範囲内において、一定の行政目的を実現するために企画及び立案をする行政上の一連の行為についての方針、方策その他これらに類するもの」（2条2項）とし、これは実定法で初めて政策を定義したもので（宇賀克也『政策評価の法制度』（有斐閣，2002年）18頁）処分に限定されるものではない。政策評価制度の導入と運用について、南島和久『政策評価の行政学』（晃洋書房，2020年）73頁以下参照。

<sup>49</sup> 山村恒年「行政過程とアカウンタビリティ」『行政法と合理的行政過程論』（慈学社出版，2006年）407頁以下。行政過程（①政策，②プログラム，③プロセス，④成果）に対応して説明責任（アカウンタビリティ）を示す。

<sup>50</sup> 大橋洋一「政策実施総論」『政策実施』（ミネルヴァ書房，2010年）23頁。

### 3. 自治体行政実務における説明責任原則の適用と制度化

上記のとおり処分に限定されない行政活動に対する説明責任原則の観点から、申請形式等を定める行政規則等の準則の立法（条例・規則の制定、見直し）、申請手続等における運用等が評価されることで、行政の意思決定過程を含む申請システムのコントロールが可能となる。ただし、上記のとおり既に導入されている事後的な政策評価制度での事業や施策の評価とは異なり、制度として特定分野の申請システムを評価するしくみは自治体行政実務において明らかではない。パブリックコメント制度も、対象となる文書等、コメントの扱い方によっては必ずしも有益ではない。具体的な申請に即して、申請者に事前に申請システム全体の説明を行い、その中で処分と指導の区分、制度の趣旨等について、行政が説明責任を示す場としては、行政指導とされる従来の事前調整手続のみならず、ノーアクションレター制度<sup>51</sup>の活用も考えられる。しかし現状では、地方自治体の説明責任についての規定は、議会基本条例、政策評価条例、自治基本条例等の一部に散見されるが限定的であり、ノーアクションレター制度も同様であり条例による法的根拠の整備が望まれる。

## VI むすびにかえて

本稿では、太陽光発電設備設置にかかる自治体行政実務につき、長の行為形式としての「同意」、住民同意等、添付書類による複数の処分の関係を中心に、独自条例等、森林法及び参照例として採石法、廃棄物処理法に係る事例を検討してきた。行政手続法・行政手続条例が示す申請手続からは、申請者において必ずしも予測可能とならない事由によりなされた拒否処分等につき、事後的に公調委・裁判所の判断が示されたものである。

裁定・判決の事実関係や新聞報道等からは、一部の事例においては、制度化された参加手続には留まらない周辺住民の反対運動に対応して、公選職である長の処分庁としての意思決定が影響を受けたと思われること、根拠となる行政規則等の制定時期からすると、行政手続法（1993年）・行政手続条例制定以前から成立していた個別法領域の申請手続が、特段の改定等がなされないまま継続していたことが推測される。これらが相俟って権限のある処分庁としての長の意思決定が、責任逃れとも目される実態となることが、従来の迷惑施設に連なる大規模太陽光発電設備の設置過程で明らかになったように思われる。

このように、行政手続法・行政手続条例が想定する申請手続外での意思決定を含む、申請システムが自治体行政実務にあることは確認されるべきであり、処分の回避、添付書類等の手続に紛れた自治体の意思決定は、適正手続確保、処分に対する裁量統制の視点だけでは是正されないように思われる。これに対して地方自治体は、大規模太陽光発電設備への対応を機として、適正手続の確保だけでなく、制度形成を含む処分にとどまらない意思決定の説明責任を、住民（事業者を含む）に対して負うことを留意すべきであり、行政手続法・行政手続条例のみならず、自治基本条例・政策評価条例等での根拠づけが確認される必要がある。

---

<sup>51</sup> 国においては2001年3月閣議決定「行政機関による法令適用事前確認手続の導入について」に基づき各省庁で導入された。山村・前掲注(51)413頁、常岡孝好「日本版ノーアクション・レター制度の導入」学習院大学法学会雑誌37巻1号、101頁以下参照。

さらに，通則的な整備のみならず，個別法分野における各法令・条例の執行につき，適正手続確保とともに説明責任の観点から見直されることが望まれる。